



按中共十六大精神修订

DANGZHENGGANBU
YIFAXINGZHENGDUBEN

党政干部 依法行政读本

本书编写组



中共党史出版社



领导干部依法行政读本

LEADERSHIP IN THE RULE OF LAW

中国法制出版社 中国政法出版社

党政干部 依法行政读本

中国法制出版社



中国法制出版社

按中共十六大精神修订

党政干部依法行政读本

本书编写组

中共党史出版社

2003年·北京

责任编辑:吴江

图书在版编目(CIP)数据

党政干部依法行政读本/周立权,严军兴主编. —北京:
中共党史出版社,2003.3

ISBN 7-80136-593-3

I. 党… II. ①党…②严… III. 法律—中国—手册
IV. D920.5—62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 24990 号

党政干部依法行政读本

本书编写组

出版发行:中共党史出版社

通讯处:北京 9723 信箱 邮编:100029

地址:北京朝阳区安外小关东里 10 号院(北门 10 号楼)

电话:(010)64946059 传真:(010)64968014

经 销:新华书店

印 刷:北京密云胶印厂

850×1168 毫米 32 开 9.875 印张 280 千字

2001 年 5 月北京第 1 版

2003 年 3 月修订再版 2003 年 3 月第 1 次印刷

印 数:5000 册

ISBN 7-80136-593-3/D·84

定 价:16.00 元

本书编写组成员名单(以撰文先后为序)

周立权	严军兴	马永双	马晓宇
张改清	徐 研	蔺 静	李冬梅
韩 霞	梁 静	张 园	崔春城
吴培刚	张 强	程 乐	韩 菲
郑勇富	臧德胜	谭劲松	陈小兵
蒋 啸	邓花云	金 笑	秦 今
古 峻	魏晓刚	李 波	刘文涛
屈曲琴	赵子良	胡华丽	关莉萍
罗要光	肖碧海	蔡宁宇	汪 宏
高卫伟	何海亮	邓 蒙	李亚琴
宋晓丽	罗 洁	李 杉	

目 录

一、宪法基本知识	1
二、行政法基本知识	16
三、行政处罚法基本知识	22
四、行政复议法基本知识	52
五、行政诉讼法基本知识	88
六、行政监察法基本知识	103
七、国家赔偿法基本知识	126
八、治安、户籍、交通管理	151
九、工商管理	174
(一)广告管理	174
(二)企业登记	179
(三)公司登记	184
十、税收管理	191
(一)税收基本知识	191
(二)个人所得税	197
(三)企业所得税	203
(四)外商投资企业和外国企业所得税	206
十一、土地管理	213
十二、城市、村镇建设管理	225
十三、房地产管理	237
十四、环境保护管理	243
十五、医疗卫生管理	257
十六、劳动管理	268
十七、社会保障管理	307

(一)失业保险管理	307
(二)城市居民最低生活保障	310

一、宪法基本知识

1. 为什么说宪法是国家的根本法？

宪法作为国家的根本法，和普通法律有如下三个方面的主要区别：

一是在规定的内容上与普通法律不同。普通法律作为部门法，调整的只是国家生活中某一方面的社会关系，例如，刑法是专门规定何种行为属于犯罪行为，对犯罪如何处罚的法律。而作为根本法的宪法，它规定的是国家生活和社会生活中最根本、最重要的问题，包括一个国家的社会制度和国家制度的根本原则，公民的基本权利和义务、国家机构组织与活动的根本原则等。我国现行宪法在序言中就明确宣布：“本宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果，规定了国家的根本制度和根本任务，是国家的根本法。”二是在法律效力上与普通法律不同。法律效力即指法律所具有的约束力和强制力，这是法律区别于其他行为规范的本质特征。宪法是法的一种，当然具有法律效力，也就是说，违反宪法的行为，同样必须依法予以制裁。同时，由于宪法是国家根本法，宪法所具有的就不仅是一般的法律效力，而是具有最高的法律效力。其法律效力的最高性表现在：(1)宪法是制定普通法律的依据和基础；(2)普通法律不得与宪法相抵触。与宪法相抵触或违背宪法原则称之为违宪，违宪的法律经过一定的法律程序将失去其法律效力；(3)宪法是一切组织或者个人的根本活动准则。这就是说，宪法的法律效力既是最高的，也是直接的。明确这一点，对于保证宪法的贯彻执行，发挥其根本法的作用，具有重要的现实意义。三是在制定和修改的程序上与普通法律不同。由于宪法是国家的根本法，具有最高的法律效力，为了体现宪法的严肃性，保持宪法的稳定性和连续性，多数国家对宪法的制定和修改都规定了不同于普通立法的特别程序。

2. 宪法的主要内容有哪些？

宪法是国家根本法，在整个国家法律体系中具有最高地位和最高法律效力，一般而言，宪法内容主要包括以下九个方面：

(1)序言。就绝大多数国家而言，宪法序言的内容都是有关宪法本身的规定，诸如制定宪法的宗旨、目的和依据，制定宪法的经过，宪法的构成，宪法的演变，宪法的修改，宪法的本质，宪法的原则，宪法的地位等。除此之外，还有一些国家在宪法序言中阐述了本国和本民族长期奋斗的历史和取得的胜利成果，指出今后国家的主要任务和奋斗目标。

(2)国家基本政治制度。国家的基本政治制度是宪法的主要内容之一，包括国家的性质、国家政权组织形式、国家结构形式、选举制度、政党制度和国家的标志与象征制度。由于国家本质的不同，不同类型国家的宪法对国家性质的规定有所不同。例如，我国社会主义宪法明确规定社会主义国家是工人阶级领导的，以工农联盟为基础的人民民主专政的国家。

(3)国家基本经济文化制度。国家的基本经济文化制度包括经济制度及教育、科学和其他文化制度等。宪法反映国家基本经济文化制度经过了一个由简到繁的过程，社会经济制度是指一定生产关系的总和，也就是社会经济基础，包括三个方面的内容：生产资料的所有制形式；人们在生产中的地位及其相互关系；产品分配形式。

(4)公民的基本权利和义务。基本权利主要包括以下几个方面的内容：一是财产权，即公民的财产受国家法律保护，不受非法侵犯；二是平等权，即公民在法律面前人人平等；三是自由权，即主要有公民的人身自由、言论和出版自由、迁徙自由、集会和结社自由、通信秘密自由、宗教自由等等；四是受益权，即包括生存权、工作权、请愿权、诉愿权、诉讼权和受教育权等等；五是参政权，主要包括选举权、罢免权、创制权、复决权等等。公民的基本义务方面主要规定有依法交纳赋税的义务、服兵役的义务等等。

(5)国家机构。国家机构是宪法的重要组成部分，宪法规定的国家机构一般都有国家元首、国家立法机关、国家行政机关和国家司法机关。宪法中都对这些机关的地位、产生、组成、职权、活动原则以及相互

关系作出了详尽的规定。

(6)宪法保障。宪法保障是指维护宪法尊严,保证宪法实施的措施和制度。归纳起来讲,主要包括以下几个方面:其一,明确规定宪法在整个国家法律体系中的最高法律地位和最高法律效力。任何机关、团体和公民都必须遵守宪法,任何法律、法规都必须符合宪法。这是保障宪法实施的前提条件;其二,明确规定修改宪法的严格程序,以维护宪法的稳定性,世界上绝大多数国家宪法都规定了比普通法律更为严格的修改程序;其三,明确规定了监督宪法实施的机关和违宪审查制度,这是世界上大多数国家的宪法所共有的。

(7)其他规定。除了上述基本内容之外,世界上大多数国家的宪法最后都另有一些附属条款。

3. 宪法的基本原则有哪些?

宪法的基本原则是指在制定宪法时所依据的基本理论,在规定国家制度和社会制度时所遵循的根本标准,它贯穿于宪法的全部内容之中,体现着宪法的基本精神,突出反映宪法的本质属性。

(1)人民主权原则。所谓人民主权,亦称“主权在民”,是资产阶级革命时期针对“主权在君”、“君权神授”而提出的一种学说。主权是指一个国家固有的处理其国内事务和国际事务而不受他国干涉和限制的最高权力。人民主权原则的核心就是指国家主权这一最高权力来源于人民,同时永远属于人民,人民有权参与国家事务的管理。我国现行宪法第2条规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。”这一规定充分表明,我国现行宪法不仅确认了人民主权原则,同时也规定了实现人民主权原则的方式,即人民代表大会制度。

(2)人权原则。所谓人权就是作为一个自然人所应该享有的权利,它是针对王权而提出来的。人权原则源于17、18世纪资产阶级启蒙思想家提出的“天赋人权”学说,亦称“自然权利”学说,这些思想家的学说虽然表述各有不同,但他们都从人类理性出发,认为在国家成立之前,人们生活在“自然状态”中,人人都享有各种自然权利,包括生命、健康、

平等、自由和占有财产的权利。因为这些权利是与生俱来的，是天赋的，所以这些权利是不能被剥夺的，也不是其他人或国家所能赋予的。资产阶级革命胜利后，各国在制定宪法时，自然吸收了这一原则，并将其载入宪法。

我国现行宪法同样也体现了人权原则。当然，我们应当看到，我国宪法与西方各国宪法不同的是，我国宪法条文中没有直接使用人权一词，而是使用公民的基本权利这一表述。我国宪法第二章具体规定了公民的各项基本权利，不仅包括政治权利和自由、宗教信仰自由、人身自由、人格尊严不受侵犯、住宅不受侵犯、通信自由和通信秘密等，而且还规定了公民的劳动权、休息权和从国家及社会获得物质帮助权等社会经济权利。特别是，随着我国加入联合国1966年通过的《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》这两个重要的国际人权公约后，我国对人权保障将更加富有成效。

(3) 法治原则。法治原则的基本含义是：法律是国家和公民的最高活动准则，任何国家机关、政党和国体、公民包括国家领导人都必须遵守法律，在法律的范围内活动；国家任何权力都必须有法律依据，而对公民权利的任何限制也都必须源于法律，法律面前人人平等。1999年3月，九届全国人大二次会议通过宪法修正案，其中一条重要内容就是将“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”作为宪法第5条的第1款。这样，修改后的宪法明确确立了我国的法治原则。

4. 我国公民的基本权利有哪些？

我国宪法明确规定，我国公民的基本权利可以分为以下几个方面：

(一) 政治权利和自由。其中主要包括：

(1) 平等权。宪法第33条明确规定：“中华人民共和国公民在法律面前一律平等。”这是我国公民的一项基本权利，也是社会主义法制的— 4 —

人而异。三是公民在守法上一律平等,任何组织和个人都不得有超越宪法和法律的特权,任何人也不能凌驾于法律之上。四是各民族之间一律平等,男女之间一律平等。

(2)选举权和被选举权。我国宪法第34条规定:“中华人民共和国年满十八周岁的公民,不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限,都有选举权和被选举权;但是依照法律被剥夺政治权利的人除外。”

选举权是公民依法享有选举代表机关和国家公职人员的权利;被选举权是公民依法享有被选举为代表机关代表和国家公职人员的权利。选举权和被选举权是我国人民参加国家管理的一项最基本的手段,也是我国人民行使国家权力的基本形式,它直接体现了人民的国家主人的地位。

(3)言论自由。我国宪法35条规定的:“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。”言论自由是指公民享有宪法赋予的通过口头、书面、著作及电影、戏剧、音乐、广播、电视等手段发表自己意见的自由权利。它是公民政治自由中最重要的一项权利,其它自由都是言论自由的具体和扩大。言论自由有广义和狭义之分,狭义的言论自由是指公民在公共场所发表意见或讨论问题的权利,广义的言论自由则包括出版自由、学术自由、新闻自由等。

(4)出版自由。出版自由是言论自由的扩充表现,是广义的言论自由。它是公民以出版物形式表达其思想和见解的自由。它的主要媒介物是书籍、报纸、传单、广播、电视等。出版自由既是公民交流思想和见解的手段,也是进行思想教育和促进科学文化事业发展的一种手段。

(5)集会、游行、示威自由。集会、游行、示威是公民的政治权利。我国从1954年制定宪法以来,四部宪法都明确规定中华人民共和国公民有集会、游行、示威的自由。1989年10月第七届全国人民代表大会常务委员会第十次会议通过了《中华人民共和国集会游行示威法》,对我国公民的集会、游行、示威自由作了全面规定。

(6)结社自由。结社自由是指为了一定的宗旨而依照法律规定的手续组织某种社会团体的自由。结社因其目的不同可分为以营利为目的

结社和不以营利为目的结社。以营利为目的的结社如商业结社中的公民、集团等,通常由民法、商法、公司法等予以调整。不以营利为目的结社又可分为政治性结社和非政治性结社。政治性结社如组织政党和政治性社会团体等,非政治性结社如组织宗教、学术、文化艺术、慈善行业、娱乐团体等。

(二)宗教信仰自由。宪法第36条规定:“中华人民共和国公民有宗教信仰自由。”这是公民基本的权利之一。宗教信仰自由的含义是指:每个公民既有信教的自由,也有不信教的自由;有信仰这种宗教或那种宗教的自由;在同一宗教里面,有信仰这个教派或者那个教派的自由;有过去不信教而现在信教的自由,也有过去信教而现在不信教的自由。

(三)人身自由。人身自由是指公民的人身不受非法拘捕、阻挠、搜查和审查。广义的人身自由除了公民的人身自由不受侵犯,还包括与人身自由相连的人格尊严不受侵犯和公民的住宅不受侵犯,公民的通信自由和通信秘密受法律保护。公民的人身自由是公民最基本、最起码的权利,是公民参加其他活动和享有其他各项权利的先决条件,公民失去了人身自由,其他自由和权利就无从谈起。因此,保障公民的人身自由直接关系到公民的切身利益和国家的稳定,是非常重要的。对人身自由,我国宪法主要从以下几个方面作了规定:

(1)人身自由不受侵犯。宪法第37条规定:“任何公民,非经人民检察院批准或者决定或者人民法院决定,并由公安机关执行,不受逮捕。”这一规定确定了我国逮捕拘留人犯的法定机关和法定程序。此外,《宪法》还规定:“禁止非法拘禁和以其他方法剥夺或者限制公民的人身自由,禁止非法搜查公民的身体。”

(2)人格尊严不受侵犯。人格尊严是公民人身权利的重要组成部分。为了保障公民的人格尊严不受侵犯,宪法第38条作了专门规定:“中华人民共和国公民的人格尊严不受侵犯。禁止用任何方法对公民进行侮辱、诽谤和诬告陷害。”

(3)住宅不受侵犯。宪法第39条规定:“中华人民共和国公民的住宅不受侵犯,禁止非法搜查或者非法侵入公民的住宅。”公民住宅不受侵犯是人身自由权的延伸。

(4)公民的通信自由和通信秘密受法律保护。宪法第40条规定：“中华人民共和国公民的通信自由和通信秘密受法律的保护。除因国家安全或者追查刑事犯罪的需要，由公安机关或者检察机关依照法律规定的程序对通信进行检查外，任何组织或者个人不得以任何理由侵犯公民的通信自由和通信秘密。”

(四)批评、建议、申诉、控告、检举和取得赔偿的权利。宪法第41条规定：“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利，但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。”这是宪法赋予公民对国家机关和国家工作人员的一种监督权。

所谓批评权，是指公民对国家机关和国家机关工作人员在工作中的缺点和错误，有提出批评意见的权利。所谓建议权，是指公民对国家机关、国家机关工作人员的工作有提出建设性意见的权利。所谓申诉权，是指公民的合法权益因行政机关或司法机关作出错误的、违法的决定、判决而受损害时，受害公民有向有关机关申述理由，要求重新处理的权利。所谓控告权，是公民对于任何国家机关和国家机关工作人员的违法失职行为，有向有关机关揭发和指控的权利。所谓检举权，是指公民对违法失职的国家机关和国家工作人员，有向有关机关揭发事实，请求依法处理的权利。

同时，对公民的取得赔偿权，宪法第41条第3款还规定：“由于国家机关和国家机关工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有依照法律规定取得赔偿的权利。”另外，我国的《行政诉讼法》、《民法通则》及《国家赔偿法》等都以宪法为依据对赔偿制度加以具体规定，这对发扬社会主义民主，健全社会主义法律非常必要。

(五)公民的社会经济权利。社会经济权利，是指公民享有经济物质利益方面的权利。它对于提高公民的物质生活水平，保障公民其他权利的实现有着重大意义。一个国家公民的经济权利，很大程度上取决于一个国家的经济发展水平。从我国现阶段具体国情出发，宪法规定的公民社会经济权利主要包括劳动权、休息权、退休人员的生活保障权和获得

物质保障权。

(1)劳动的权利和义务。宪法第 42 条第 1 款规定：“中华人民共和国公民有劳动的权利和义务。”

所谓劳动权，是指有劳动能力的公民有获得参加劳动并领取相当报酬的权利，劳动是人们生存的基本权利，是其他权利的基础。从国家方面来说，政府应当想尽一切办法，通过各种途径，创造劳动就业条件，并为劳动提供安全劳动生产的保障；从公民方面来说，公民参加劳动，也是为国家和集体创造财富，因而是说，公民积极参加劳动，既是一种权利，又是一项应尽的光荣义务。

(2)劳动者的休息权。宪法第 43 条规定：“中华人民共和国劳动者有休息的权利。国家发展劳动者休息和休养的设施，规定职工的工作时间和休假制度。”

休息权是指劳动者在享受劳动权的过程中，有为保护身体健康，提高劳动效率，根据国家的法律和制度的有关规定，而享有的休息和休养的权力。

(3)退休人员的生活保障权。宪法第 44 条规定：“国家依照法律规定实行企业事业组织的职工和国家机关工作人员的退休制度。退休人员的生活受到国家和社会的保障。”退休制度是企业事业组织的职工和国家机关工作人员在达到一定年龄后，退出现职，并按照规定领取一定离休金、退休金，实行休养的一种制度。

(4)公民的物质帮助权。宪法第 45 条规定：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。”物质帮助权是指公民因失去劳动能力或者暂时失去劳动能力而不能获得必要的物质生活资料时有从国家和社会获得生活保障，享受集体福利的一种权利。

(六)文化教育权利。我国公民享有的文化教育方面的权利和自由，包括受教育权和进行科研、文艺创作及其他文化活动自由。实现这项权利，对于提高全民族的科学文化水平，推动两个文明建设，有着十分重大的意义。

(1)公民享有受教育的权利的义务。宪法第 46 条规定：“中华人民

共和国公民有受教育的权利和义务。”受教育权，是指公民有在各类学校和各种教育机构中学习科学文化知识的权利。接受教育是公民提高自身思想道德、科学文化素质，全面发展自己的基本手段。因此，国家必须保证公民受教育权利的实现。

(2)公民从事科学研究和文学艺术创作以及其他文化活动的自由。宪法第 47 条规定：“中华人民共和国公民有进行科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由。”

(七)婚姻、家庭、妇女、老人、儿童受国家保护的權利。

(1)国家保护妇女的权益。我国宪法明确规定：“妇女在政治的、经济的、文化的、社会的和家庭的生活等方面享有与男子平等的权利。”同时，国家还制定了《中华人民共和国妇女权益保障法》，对全面保障妇女的权益作出了具体规定。

(2)国家保护婚姻、家庭、母亲、儿童和老人。宪法第 49 条第 1 款、第 4 款规定：“婚姻、家庭、母亲和儿童受国家的保护。”“禁止破坏婚姻自由，禁止虐待老人、妇女和儿童。”宪法的这些规定，既是国家立法的依据，也是公民应当遵守的法律规范和道德准则。

(八)保护华侨和归侨以及侨眷的权益。宪法第 50 条规定：“中华人民共和国保护华侨的正当权利和利益，保护归侨和侨眷的合法的权利和利益。”这一规定充分体现了国家对广大华侨归侨和侨眷的关心和爱护。

5. 我国公民的基本义务有哪些？

公民在依法享有各项权利和自由的同时，还必须履行各项法定的义务，这既是公民切身利益的需求，也是推进社会主义事业发展和国家建设的需要。公民的基本义务是国家和国家对公民的最基本的要求。对国家而言，公民的基本义务就是国家的权利，为了更好地管理社会，国家有权要求公民按宪法和法律的规定，作出一定行为或者不为一定的行为。这是义务的必要性和义务存在的合理性。

(1)维护国家统一和各民族的团结。我国宪法第 52 条规定：“中华人民共和国公民有维护国家统一和全国各民族团结的义务。”这是我国宪法对公民要求的首要义务。因为，国家的统一，民族的团结，是我国社

会主义事业取得胜利的根本保证。

(2)遵纪守法和尊重社会公德的义务。宪法第 53 条规定：“中华人民共和国公民必须遵守宪法和法律，保守国家秘密，爱护公共财产，遵守劳动纪律，遵守公共秩序，尊重社会公德。”概括来讲，这就是宪法规定的公民遵纪守法和尊重社会公德的义务。

(3)维护祖国的安全、荣誉和利益。宪法第 54 条规定：“中华人民共和国公民有维护祖国的安全、荣誉和利益的义务，不得有危害祖国的安全、荣誉和利益的行为。”

(4)保卫祖国，依法服兵役和参加民兵组织。宪法第 55 条规定：“保卫祖国、抵抗侵略是中华人民共和国每一个公民的神圣职责。依照法律服兵役和参加民兵组织是中华人民共和国公民的光荣义务。”

(5)依法纳税。宪法第 56 条规定：“中华人民共和国公民有依照法律纳税的义务。”

(6)其他方面的义务。在宪法中，除以上专门规定的公民五种义务外，在基本权利条文中还规定了其他四种义务。宪法第 49 条规定：“夫妻双方有实行计划生育的义务”，“父母有抚育未成年子女的义务，成年子女有赡养扶助父母的义务。”以及公民有劳动的义务和受教育的义务。

6. 我国国家机关的组织活动原则有哪些？

根据宪法规定，我国国家机关的组织活动原则主要包括如下几条：

(1)民主集中制原则。民主集中制是指在民主基础上的集中和在集中指导下的民主的结合。它体现我国国家制度的基本特点和人民民主专政政权建设经验的主要优点，是我国国家机构组织活动的根本原则。宪法第 3 条第 1 款规定：“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制原则”。根据宪法规定和国家机关运作的实践，国家机关在组织活动中，实行民主集中制原则的主要表现有以下三个方面：

第一，在国家权力机关与人民群众的关系方面，现行宪法规定：“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。”从民主制度方面说：全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由人民直接或间接选举产生；人民代表受选民或原选